

**N<sup>os</sup> 469791, 468820, 469822 et 469825**  
**Association Sites et Monuments et autres**

**8<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 22 mai 2024**  
**Lecture du 31 mai 2024**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Romain VICTOR, Rapporteur public**

**1.-** Le Conseil d'Etat dans son entier, y compris cette belle salle de la Section du contentieux où nous nous tenons, fait partie du « domaine national du Palais-Royal » qui figure, en huitième place dans l'ordre d'apparition, sur la liste, établie par décret en Conseil d'Etat, des domaines nationaux au sens de l'article L. 621-34 du code du patrimoine.

Ce texte, issu de l'article 75 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, a institué un nouveau régime de protection patrimoniale en faveur des immeubles des domaines nationaux, en complétant à cet effet, le chapitre I<sup>er</sup> (« Immeubles ») du titre II (« Monuments historiques ») du livre IV (« Monuments historiques, sites patrimoniaux remarquables et qualité architecturale ») du code du patrimoine par une section 6 (« Domaines nationaux »).

L'article L. 621-34, qui en constitue le premier article, définit ces domaines comme « *des ensembles immobiliers présentant un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation et dont l'Etat est, au moins pour partie, propriétaire* ». Il énonce que « *[c]es biens ont vocation à être conservés et restaurés par l'Etat dans le respect de leur caractère historique, artistique, paysager et écologique* ».

L'article L. 621-35 prévoit quant à lui que la liste des domaines nationaux et leur périmètre sont déterminés par décret en Conseil d'Etat sur proposition du ministre chargé de la culture, après avis de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (« CNPA ») et du ministre chargé des domaines, les propositions du ministre chargé de la culture et les avis de la CNPA étant rendus publics. Le même article précise que les domaines nationaux peuvent comprendre des biens immobiliers appartenant non seulement à l'Etat mais aussi à des collectivités territoriales, à des établissements publics ou à des personnes privées, bref à toute personne physique ou morale, de droit public ou de droit privé.

Le régime de protection applicable aux domaines nationaux repose sur sept piliers.

Le premier est cohérent avec le critère du classement en tant que domaine national et classique du point de vue du droit administratif des biens. Il s'agit de l'inaliénabilité et de

l'imprescriptibilité des parties de domaines nationaux qui appartiennent à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics<sup>1</sup>.

Le deuxième pilier est le classement intégral et de plein droit au titre des monuments historiques, et ce dès l'entrée en vigueur du décret de délimitation, des parties d'un domaine national appartenant à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics qui ne seraient pas déjà classées.

Le troisième pilier est l'inconstructibilité des parties d'un domaine national qui appartiennent à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics, à la seule exception des bâtiments et des structures nécessaires à leur entretien ou à leur visite par le public ou des travaux s'inscrivant dans un projet de restitution architecturale, de création artistique ou de mise en valeur.

En quatrième lieu, les parties d'un domaine national qui appartiennent à une personne publique autre que l'Etat ou l'un de ses établissements publics ou à une personne privée et qui ne seraient pas déjà classées sont de plein droit intégralement inscrites au titre des monuments historiques, dès l'entrée en vigueur du décret délimitant le domaine national, sans que l'accord du propriétaire public ou privé ne soit requis, et sans préjudice de la possibilité pour celui-ci d'obtenir ensuite leur classement comme monuments historiques selon les règles de droit commun. Rappelons sur ce point que le Conseil constitutionnel a jugé, en 2011, que des dispositions législatives du code du patrimoine prévoyant l'inscription au titre des monuments historiques, par décision de l'autorité administrative, d'immeubles publics ou privés sans l'accord des propriétaires concernés ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au but recherché et ne créent aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (décision n° 2011-207 QPC du 16 décembre 2011).

Le cinquième pilier, c'est le droit de préemption reconnu à l'Etat sur toute partie d'un domaine national qui viendrait à être mise en vente par son propriétaire.

Le sixième pilier, c'est – par dérogation au CGPPP – l'inaliénabilité des bois et forêts appartenant à l'Etat, qui constituent des parties des domaines nationaux et dont la gestion est assurée par l'Office national des forêts (« ONF »), ainsi que des constructions situées sur ces terrains.

La septième et dernière règle vous est connue car elle était au cœur de l'affaire d'Assemblée *Etablissement public du domaine national de Chambord* (CE, Assemblée, 13 avril 2018, n° 397047, à nos conclusions) : elle porte sur l'utilisation à des fins commerciales de l'image des immeubles qui constituent les domaines nationaux. Le législateur a en effet prévu, dans le but de protéger l'image de ces domaines et de permettre leur valorisation économique, la possibilité pour leur gestionnaire de soumettre cette forme particulière d'utilisation à autorisation préalable, celle-ci pouvant prendre la forme d'un acte unilatéral ou d'un contrat, ce titre étant assorti ou non de conditions financières.

L'exposé des motifs du projet de loi indique que le régime juridique des domaines nationaux a été conçu pour permettre « *de garantir l'intangibilité, foncière, historique et*

---

<sup>1</sup> Une cession à une autre personne publique, c'est-à-dire à une collectivité territoriale ou à un établissement public local, reste cependant possible.

*paysagère de ces domaines, héritage du peuple français depuis des siècles, en leur étendant les dispositions déjà en vigueur pour le domaine de Versailles ».*

L'étude d'impact jointe au projet de loi comporte un éclairage utile sur l'histoire des domaines nationaux, qu'il est d'usage de faire remonter au règlement général sur le domaine du roi de février 1566, dit édit de Moulins, dont l'article 1<sup>er</sup> posait un principe d'inaliénabilité des biens composant le domaine de la couronne.

Ces biens furent réunis au domaine de la Nation, à la Révolution française, pour former la dotation immobilière de la « liste civile » instituée au profit du roi ou de l'empereur – liste que mentionnent successivement la constitution du 3 septembre 1791, le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, la charte constitutionnelle du 4 juin 1814 et le sénatus-consulte du 12 décembre 1852 – ces biens ayant fait retour au domaine de l'Etat, une première fois en 1848 puis de nouveau en 1870, par l'effet du décret des 6-10 septembre 1870 qui supprime le ministère de la maison de l'Empereur. Avec le Second Empire disparaît ainsi le domaine de la couronne ou de l'empire. Les biens qui le composent sont alors répartis entre les diverses administrations de l'Etat. La plupart sont confiés à la direction des bâtiments civils et des palais nationaux du ministère chargé des beaux-arts, d'autres au ministère de la guerre ou au service des Eaux et Forêts, ancêtre de l'ONF. Certains sont remis en dotation à des établissements publics.

C'est essentiellement la crainte d'une remise en cause de l'intégrité de cet héritage exceptionnel, et donc d'un démembrement de ces ensembles immobiliers, qui explique l'adoption de la loi du 7 juillet 2016. L'étude d'impact jointe au projet de loi souligne à cet égard les risques nés de la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, incluant des cessions d'actifs, la réorganisation des implantations militaires dans le contexte de la fin de la conscription, la pression foncière s'exerçant sur les parcelles non bâties de ces vastes domaines dont de nombreux sont situés en région parisienne, l'intérêt corrélatif des aménageurs et promoteurs pour l'acquisition de ces dépendances de grande valeur et le caractère incomplet de la protection assurée par la loi sur les monuments historiques.

Un premier décret n° 2017-720 du 2 mai 2017 a inscrit, sur la liste codifiée à l'article R. 621-98 du code du patrimoine, dans cet ordre : le Domaine de Chambord (Loir-et-Cher), le Domaine du Louvre et des Tuileries (Paris), le Domaine de Pau (Pyrénées-Atlantiques), le Château d'Angers (Maine-et-Loire), le Palais de l'Elysée (Paris) et le Palais du Rhin (Bas-Rhin). Un deuxième décret n° 2021-1174 du 10 septembre 2021 a complété cette première liste par cinq autres domaines nationaux : le Palais de la Cité (Paris I<sup>er</sup>), le Domaine du Palais-Royal (Paris I<sup>er</sup>), le Château de Vincennes (Val-de-Marne et Paris XIIe), le Château de Coucy (Aisne) et le Château de Pierrefonds (Oise). Enfin, le décret n° 2022-906 du 17 juin 2022, attaqué devant vous, a ajouté à la liste cinq autres domaines nationaux : le Domaine du château de Villers-Cotterêts (Aisne), le Domaine du château de Compiègne (Oise), le Domaine de Meudon (Hauts-de-Seine), le Domaine du château de Malmaison (Hauts-de-Seine) et le Domaine de Saint-Cloud (Hauts-de-Seine). Il a en outre défini le périmètre de ces cinq domaines nationaux en complétant l'annexe 7 au code du patrimoine, pour chaque domaine, par une représentation cartographique et un tableau comportant une liste de parcelles et d'espaces non cadastrés, avec l'indication de la commune d'implantation, du lieu-dit, de la contenance et une identification générique de la personne propriétaire (Etat, collectivité territoriale, propriété privée).

Ce décret, pris après avis de la section de l'intérieur, est contesté devant vous, par des requêtes enregistrées sous les quatre numéros appelés, en tant seulement qu'il a procédé à la délimitation du Domaine du château de Villers-Cotterêts, du Domaine de Meudon, du Domaine du château de Malmaison et du Domaine de Saint-Cloud.

Ce n'est pas, entendons-nous bien, la décision de classer ces ensembles immobiliers parmi les domaines nationaux qui est contestée mais, tout au contraire, la décision de ne pas inclure dans le périmètre de ces domaines un certain nombre de parcelles bâties ou non bâties. Il s'agit donc de déterminer si ce qui est resté à l'extérieur du trait épais détournant tel domaine national sur la carte, aurait dû être compris à l'intérieur de son périmètre.

Ces quatre recours ont en commun d'émaner de l'association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et reconnue d'utilité publique « Sites et Monuments », anciennement dénommée « Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France » et fort connue de vos formations de jugement. A celle-ci se sont jointes, au cas par cas, d'autres associations ayant un objet géographique moins large : le « Comité de Sauvegarde des Sites de Meudon » et « Vivre à Meudon », qui contestent sans surprise le décret en ce qu'il a délimité le Domaine de Meudon, la « Société Historique de Soissons » et l'« Association des Parcs et Jardins de l'Aisne », qui contestent le décret en tant qu'il a délimité le Domaine du château de Villers-Cotterêts, enfin « Garches est à vous » et « Coteaux de Seine Associations », qui contestent le décret en tant qu'il concerne le Domaine du château de Malmaison.

Ces requêtes présentent à juger les mêmes questions et peuvent être examinées ensemble.

**2.-** Nous signalons d'abord que le ministre de la culture et le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ont soulevé, dans les requêtes n° 469822 (Domaine du château de Villers-Cotterêts) et n° 469825 (Domaine du château de Malmaison), des fins de non-recevoir qui pointent l'absence d'intérêt pour agir des associations Société historique de Soissons et Parcs et Jardins de l'Aisne d'une part, Garches est à Vous et Coteaux de Seine Associations d'autre part. Ces fins de non-recevoir sont sans doute fondées mais vous n'aurez pas besoin d'y répondre si vous nous suivez pour rejeter les requêtes dans ces deux affaires.

En revanche, contrairement à ce que soutiennent les ministres défendeurs dans l'affaire n° 469825, la requête, en tant qu'elle émane de l'association Sites et Monuments, n'est pas tardive. Celle-ci a en effet introduit, le 22 août 2022, auprès du Premier ministre, un recours gracieux, conservant le délai de recours contentieux (CE, Section, 10 juillet 1964, *Centre médico-pédagogique de Beaulieu*, p. 399) contre le décret du 17 juin 2022, qui a été publié au Journal officiel le 19 juin 2022. Le délai de recours de deux mois expirait normalement le 20 août 2022 à minuit mais ce 20 août était un samedi et le délai a donc été repoussé jusqu'au lundi 22 août, conformément aux dispositions de l'article 642 du code de procédure civile.

L'intérêt pour agir de l'association Sites et Monuments contre le décret du 17 juin 2022, en tant qu'il n'inclurait pas certaines parcelles qui auraient dû être intégrées dans le périmètre des quatre domaines nationaux, ne fait pour le reste pas de doute et n'est d'ailleurs pas contesté en défense. Vous jugez qu'en principe, le fait qu'une décision administrative ait un champ d'application territorial fait obstacle à ce qu'une association ayant un ressort national justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation (CE, 5<sup>ème</sup> et

4<sup>ème</sup> sssr, 4 novembre 2015, *Association « Ligue des droits de l'homme »*, n° 375178, p. 375). Il n'en va autrement que si la décision locale contestée soulève, en raison de ses implications, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. En l'espèce, si le décret du 17 juin 2022 est contesté en tant qu'il définit un périmètre géographique et si le décret a, dans cette mesure, un champ d'application territorialement circonscrit, il a pour objet de délimiter des domaines « *présentant un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation* ». Il n'est pas difficile de se convaincre, dans ces conditions, que l'enjeu du classement est bien un enjeu national, qui excède de très loin les circonstances locales.

### 3.- Les moyens de légalité externe ne vous retiendront pas.

Dans la requête n° 469791 (Domaine de Meudon), il est d'abord soutenu que le décret a été pris au terme d'une procédure irrégulière. Les requérantes font en effet valoir que la CNPA, dont la consultation est imposée par l'article L. 621-35 du code du patrimoine, n'a pas statué conformément aux règles définies à l'article 18 de son règlement intérieur<sup>2</sup> qui est relatif au déroulement de la séance de la CNPA. Cet article prévoit que l'examen des dossiers comporte une introduction par le président suivie d'une présentation du dossier « *par un représentant de la direction régionale des affaires culturelles (...)* » (« DRAC »).

Les requérantes soutiennent qu'au cours de la séance de la deuxième section de la CNPA, compétente pour connaître des domaines nationaux<sup>3</sup>, qui s'est réunie le 20 janvier 2022, la présentation du dossier n° 1, relatif au Domaine de Meudon, n'aurait pas été faite par un représentant de la DRAC d'Île-de-France, mais par un représentant de la SARL La Manufacture du Patrimoine, entreprise mandatée par la direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture pour réaliser une étude sur la délimitation des domaines nationaux.

Toutefois, les dispositions du règlement intérieur dont se prévalent les requérantes sont relatives à la présentation des « *Projets de protection (monuments historiques et sites patrimoniaux remarquables) et de création d'un périmètre délimité des abords* », et non à des projets de protection au titre de la législation sur les domaines nationaux. La critique nous paraît donc inopérante. En tout état de cause, un représentant de la DRAC d'Île-de-France a pris la parole après la présentation faite par la Manufacture du Patrimoine et, à supposer le moyen opérant, le vice de procédure serait « danthonysable ».

Il est également soutenu que l'avis de la CNPA a été rendu en méconnaissance du deuxième alinéa de l'article 13 du règlement intérieur selon lequel « *le quorum s'apprécie à l'ouverture de la séance et au moment du vote de chaque dossier* ». Les requérantes font valoir que si le quorum a été apprécié au début de la séance, ainsi que le mentionne le procès-verbal, il n'aurait pas été apprécié dossier par dossier.

Ce moyen ne peut qu'être écarté. Ainsi que le prévoyait l'article 13 du règlement intérieur, le quorum est atteint lorsque la moitié au moins des membres composant la section de la commission est présente ou représentée. Il a été constaté, au début de la séance, que le quorum était atteint, vingt membres sur vingt-six étant présents. Le dossier du Domaine de Meudon étant le dossier n° 1, il va de soi que le quorum, qui était de treize membres, était

---

<sup>2</sup> Fixé par un arrêté du 17 janvier 2019 du ministre chargé de la culture en application de l'article R. 611-12 du code du patrimoine.

<sup>3</sup> En vertu de l'article R. 611-1 du code du patrimoine.

atteint lors du vote, alors que le procès-verbal ne mentionne pas que des membres auraient quitté la séance en cours de route.

Le moyen, soulevé dans les requêtes n<sup>os</sup> 469820 (Domaine de Saint-Cloud), 469822 (Domaine du château de Villers-Cotterêts) et 468925 (Domaine du château de Malmaison), tiré de ce que le décret attaqué aurait été adopté au terme d'une procédure irrégulière, « *sur la base d'un avis rendu par la CNPA dans une composition irrégulière au regard de l'article R. 611-5 du code du patrimoine* » n'est assorti d'aucune précision et peut être écarté pour ce motif. Il en va de même du moyen, soulevé dans les trois mêmes requêtes, tiré de ce que le décret publié au Journal officiel différerait à la fois du projet du Gouvernement soumis à l'avis du Conseil d'Etat et du texte adopté par la section de l'intérieur du Conseil d'Etat en ce qui concerne la délimitation du périmètre du domaine de Meudon.

**4.-** Nous en venons aux moyens de légalité interne dont l'examen implique, en amont, de déterminer le contrôle qu'il vous revient d'exercer sur les dispositions d'un décret classant un ensemble immobilier dans la liste des domaines nationaux et en déterminant le périmètre, cet acte administratif ayant la nature d'une décision d'espèce, c'est-à-dire d'une décision qui n'est ni réglementaire, ni individuelle, comme toutes les décisions de classement.

L'association Sites et Monuments soulève, dans ses quatre requêtes, des moyens tirés de ce que le décret serait entaché d'erreur « manifeste » d'appréciation. Nous pensons toutefois qu'il vous revient d'exercer, non un contrôle restreint, mais un contrôle normal, car c'est là le degré de contrôle que vous exercez traditionnellement sur l'exclusion de certaines parcelles d'un classement ou d'un périmètre.

Il en va ainsi :

- pour le classement d'un site naturel au regard de l'intérêt qu'il présente au point de vue artistique, historique, légendaire ou pittoresque, afin d'assurer de manière complète et cohérente sa protection ou sa conservation (CE, 6<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> srr, 26 juin 1996, *Mme Templier et autres*, n<sup>o</sup> 119902 ; CE, 6<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> srr, 6 décembre 2002, *Sauveterre*, n<sup>o</sup> 233105 ; CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> srr, 13 juillet 2007, *M. Coulomb et autres*, n<sup>os</sup> 290963, 290970 ; CE, Assemblée, 16 décembre 2005, *Groupement forestier des ventes de Nonant*, n<sup>o</sup> 261646, p. 583) ;
- pour la détermination du périmètre d'une forêt de protection (CE, 6<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> srr, 22 octobre 2003, *Commune de la Rochette*, n<sup>o</sup> 248095, T. p. 953 ; CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> srr, 22 mai 2012, *Association de défense des propriétaires privés fonciers et autres*, n<sup>os</sup> 333654, 334130, T. pp. 575-945) ou d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (CE, 10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> srr, 16 octobre 2009, *Association syndicale autorisée du canal de Gap*, n<sup>o</sup> 295599, p. 391) ;
- pour la délimitation d'une réserve naturelle (CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> srr, 26 novembre 2010, *Société Groupe Pizzorno Environnement et autres*, n<sup>os</sup> 331078 331079 331092, T. pp. 864-865) ou d'un site Natura 2000 (CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> srr, 2 novembre 2005, *Association « Coordination des syndicats de la baie de l'Aiguillon » et autres*, n<sup>o</sup> 269007, T. pp. 693, 785, 976, 1064) ;
- pour la question de savoir si un immeuble présente un intérêt d'histoire ou d'art suffisant justifiant son inscription à l'inventaire supplémentaire

des monuments historiques (CE, 10<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> ssr, 30 juillet 1997, *Consorts Habrekorn*, n° 145494, T. p. 945) ;

- ou encore pour la délimitation d'une aire d'appellation contrôlée (CE, 10 février 2014, *Syndicat viticole de Cussac-Fort-Médoc*, n° 356113, p. 25).

Nous ajoutons que le législateur, s'il a renvoyé la définition du périmètre des domaines nationaux au pouvoir réglementaire, a fixé lui-même des critères de classement qui ne sont pas dénués de substance : doivent en effet être classés les « *ensembles immobiliers* » (1<sup>er</sup> critère), qui présentent un « *lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation* » (2<sup>ème</sup> critère) et ont « *vocation à être conservés et restaurés par l'Etat dans le respect de leur caractère historique, artistique, paysager et écologique* » (3<sup>ème</sup> critère), pour autant que l'Etat en soit au moins pour partie propriétaire (4<sup>ème</sup> critère).

Enfin, le classement en tant que partie d'un domaine national emporte un certain nombre d'effets de droit qui n'apparaissent pas mineurs, même si ce classement se superpose, le cas échéant, à d'autres dispositifs de protection résultant de la loi sur les monuments historiques, du code de l'environnement, du code de l'urbanisme ou de l'appartenance au domaine public.

Ainsi que l'a théorisé la décision *Groupement forestier des ventes de Nonant*, l'office du juge de l'excès de pouvoir saisi de conclusions dirigées contre un acte administratif de classement destiné à assurer de manière complète et cohérente la protection d'un site ou d'un espace consiste à rechercher si, en excluant les parcelles contestées, l'autorité administrative compétente a fait une inexacte application des dispositions régissant l'opération de classement et, dans l'affirmative, d'annuler l'acte attaqué en tant qu'il s'abstient de classer les parcelles en cause.

Dans notre cas de figure, nous le verrons, nous serons moins souvent confronté au cœur qu'aux marges des domaines nationaux ainsi qu'à leur étendue. Il s'agit en effet de déterminer si telle parcelle exclue, soit présente *en elle-même* un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation, soit présente avec le cœur historique du domaine national considéré un lien tel qu'elle ne pouvait être légalement écartée du périmètre retenu, sans mettre en cause l'objectif d'une protection complète et cohérente de l'ensemble immobilier que constitue un domaine national.

Tout en disant cela, et tout en vous invitant à exercer un contrôle normal, il reste que l'opération de délimitation s'avère, dans certains cas, particulièrement délicate et peut susciter, de la part du juge, une légitime hésitation.

**5.-** Ceci étant dit, il faut passer aux travaux pratiques et nous vous emmenons tout d'abord à Villers-Cotterêts, dans l'Aisne.

Le château, dont la construction a été initiée par François 1<sup>er</sup> et poursuivie par Henri II, s'inscrit dans ce réseau des grandes demeures royales qui furent édifiées aux abords des vastes forêts proches de Paris, dont font partie les châteaux de Saint-Germain-en-Laye et de Fontainebleau. Outre son intérêt architectural, en tant que témoignage de la première Renaissance française, le château de Villers-Cotterêts constitue un lieu historique mais aussi symbolique majeur en raison de l'ordonnance sur le fait de la justice signée le 25 août 1539 par François 1<sup>er</sup>. Ce texte, mieux connu sous le nom d'ordonnance de Villers-Cotterêts est

celui qui, si l'on ose l'expression, non seulement « acte la naissance » des registres de l'état civil, mais aussi, bien sûr, impose l'usage du français dans les décisions de justice et les actes administratifs<sup>4</sup>. Vos décisions<sup>5</sup>, comme celles de la Cour de cassation<sup>6</sup>, continuent d'ailleurs de viser et de faire application de cette vénérable ordonnance, demeurée en vigueur y compris depuis que l'article 2 de la Constitution de la Ve République énonce que « *La langue de la République est le français (...)* ».

---

<sup>4</sup> Article 111 de l'ordonnance : « *Et pour ce que telles choses sont souvent advenues sur l'intelligence des mots latins contenus esdits arrests, nous voulons d'oresnavant que tous arrests, ensemble toutes autres procédures, soient de nos cours souveraines et autres subalternes et inférieures, soient de registres, enquestes, contrats, commissions, sentences testaments, et autres quelconques, actes et exploicts de justice, ou qui en dépendent, soient prononcés, enregistrés et délivrés aux parties en langage maternel françois et non autrement* ».

<sup>5</sup> Cf. par exemple CE, 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> chr, 1<sup>er</sup> avril 2022, *Société Amaya Service Limited*, n° 450613, aux T. ; CE, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chr, 21 juin 2022, *M. Blanchard et autres*, n° 456840, aux T. sur un autre point.

<sup>6</sup> Cf. par exemple Cass., Crim., 8 février 2012, pourvoi n° 11-88.044, Bull. crim. 2012, n° 39.



C'est en considération de cette histoire qu'a été prise la décision d'implanter à Villers-Cotterêts la Cité internationale de la langue française, inaugurée en octobre 2023 par le Président de la République, après la réalisation de lourds travaux dans un château devenu bien national à la Révolution française avant d'être affecté, par Napoléon 1<sup>er</sup>, à l'usage de « *dépôt de mendicité* ». Par décret du 22 décembre 1808, l'empereur des Français crée en effet une « *maison de mendicité pour le dépôt de la Seine* » destinée à « *recevoir mille mendiants de l'un et de l'autre sexe* », soit que les intéressés s'y soient présentés volontairement, soit qu'ils aient été arrêtés et conduits à cette maison pour y être « *écroués* » et « *retenus (...) jusqu'à ce qu'ils se soient rendus habiles à gagner leur vie par leur travail, et au moins pendant une année* »<sup>7</sup>.

Le périmètre retenu pour le domaine national comprend l'emprise historique du château, ses dépendances (pépinière, faisanderie, potager), la « grande pelouse » puis, au-delà, le « Petit parc » qui s'étend au nord, jusqu'à la route nationale 2, enfin, la grande allée orientale, promenade plantée d'arbres qui, comme son nom l'indique, démarre à l'est du château et permet de gagner le « Grand Parc de chasse » qui, lui, n'a pas été inclus.

Les associations requérantes rappellent justement que le château a dû en grande partie son développement à l'intérêt que portaient les rois de France pour la chasse et la forêt giboyeuse de Retz, ce dont elles déduisent qu'il aurait fallu inclure dans le périmètre du domaine national le Grand Parc d'une superficie de 2 100 hectares, conçu par François 1<sup>er</sup> en vue de la chasse puis étendu par le duc d'Orléans, dit Philippe Egalité, cousin de Louis XVI et père du roi Louis-Philippe. Elles rappellent que ce parc de chasse était à l'origine ceint de murs, même s'il n'en subsiste que de rares portions, et comprend trois pavillons de garde. Elles signalent en outre l'intérêt historique qui s'attache au « regard » ou ermitage Saint-Hubert, édifice construit entre 1530 et 1540, sous François 1<sup>er</sup> donc, orné d'ailleurs de salamandres et qui constituait l'un des éléments d'un système d'adduction en eau du château et de la ville de Villers-Cotterêts, désigné sous le nom de « laie<sup>8</sup> des pots », et dont la première construction remonterait au 12<sup>ème</sup> siècle.

Aucune de ces critiques ne nous est toutefois apparue décisive.

Le périmètre retenu par le décret attaqué, qui regroupe un ensemble de parcelles sans enclave, apparaît tout d'abord cohérent, dès lors qu'il comprend l'emprise historique du château Renaissance et ses jardins et dépendances immédiates. Par contraste, la demande des requérantes tendant à ce que le Grand Parc soit inclus dans le domaine national aurait supposé, comme ces associations le reconnaissent d'ailleurs, d'exclure le village de Fleury qui est entièrement situé à l'intérieur de l'ancien parc de chasse et qui aurait constitué de ce fait une enclave. Il aurait de même fallu exclure du domaine national, s'il avait été étendu au périmètre de l'ancien parc de chasse, de très nombreuses parties urbanisées de la commune de Villers-Cotterêts. Il est en outre constant que la quasi-totalité des murs du Grand Parc de chasse ont été détruits, de sorte que la séparation entre cet espace boisé et les espaces avoisinants, c'est-à-dire entre ce qui serait protégé et ce qui ne le serait pas, n'est pas toujours clairement perceptible *in situ*. Enfin, il nous semble que, dans le cas de Villers-Cotterêts, le lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation ayant motivé le classement tient moins à la chasse, organisée pour l'agrément des rois de France, qu'aux décisions administratives et politiques qui y ont été prises.

<sup>7</sup> Bulletin des lois de l'Empire français, 4<sup>ème</sup> série, Tome neuvième, 1808, n° 218, p. 269.

<sup>8</sup> La « laie » étant un chemin de terre percé en forêt, assez large pour permettre le passage d'une voiture.



Enfin, si l'intérêt technique et historique du système de captation hydraulique, constitué d'un réseau en partie aérien et en partie souterrain, comprenant des tuyaux de grès, des aqueducs à voute souterrains et un certain nombre de regards, dont le regard Saint-Hubert, n'est pas contestable et a d'ailleurs été identifié par les services de l'Etat qui ont inscrit ce réseau au titre des monuments historiques en 2013 et envisagent un classement global de la « laie des pots » au titre des monuments historiques, il apparaît, d'une part, que ce réseau se déploie d'abord dans un axe sud-nord, dans la grande perspective du château, avant de bifurquer vers l'ouest, au-delà du Grand Parc, dans l'axe de la Route du Faîte, en direction du village d'Haramont et de la forêt domaniale de Compiègne, sur une dizaine de kilomètres, donc à une relativement grande distance du cœur du domaine. D'autre part, le classement de ce réseau dans sa seule portion comprise dans la grande perspective de l'allée Royale aurait eu pour effet de faire coexister un classement au titre des monuments historiques de cette portion (qu'entraîne de plein droit l'inclusion dans le périmètre d'un domaine national, s'agissant d'un bien qui est la propriété de l'Etat) avec le régime de l'inscription pour le surplus, ce qui n'est pas satisfaisant.

Nous pensons donc que vous pourrez rejeter la requête n° 469822.

**6.-** Nous poursuivons notre examen dans les Hauts-de-Seine, département où se situent les trois autres domaines nationaux dont la délimitation est critiquée.

**6.1.-** Le cas le moins difficile est sans doute celui du domaine du château de Malmaison (requête n° 469825), intégralement situé sur le territoire de la commune de Rueil-Malmaison.

Ce château, construit au début du 17<sup>ème</sup> siècle sur le site d'une ancienne demeure seigneuriale, est acquis le 21 avril 1799 par Joséphine de Beauharnais, l'épouse de Napoléon Bonaparte qui « confirme » cet achat à son retour de la campagne d'Egypte. La Malmaison devient un lieu de résidence des époux et, de 1800 à 1802, elle constitue, avec les Tuileries, le siège du Gouvernement. Des conseils de ministres et des réunions de travail y sont organisés. Le château devient plus tard le « Palais impérial de Malmaison ». Joséphine y crée, avec l'aide d'un jardinier anglais et d'illustres botanistes, un jardin d'expérience, comprenant une « serre chaude » dite « Petite Malmaison » et un parc romantique peuplé de statues et d'animaux exotiques lui rappelant, dit-on, son enfance martiniquaise : cygnes noirs, autruches, kangourous, lamas, zèbres, etc. C'est là qu'elle décède le 29 mai 1814. Vaincu à Waterloo, Napoléon se réfugie quelques jours à Malmaison avant de gagner l'île d'Aix. Le château, qui faisait partie du domaine de la Couronne, est acquis par des personnes privées après le Second Empire et donné à l'Etat en 1903. Devenu un musée national en 1927, il constitue aujourd'hui un lieu d'histoire et de mémoire lié à l'époque napoléonienne, et abrite une importante collection de meubles et de tableaux (notamment un portrait datant de 1796 du général Bonaparte par Bacler d'Albe). La maison Bonaparte à Ajaccio lui a été rattachée en 1967.

Le lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation tient essentiellement à ce que le château, qui fut à l'origine une résidence privée, s'est transformé en lieu de gouvernement sous Bonaparte premier consul puis Napoléon 1<sup>er</sup> empereur : c'est dans ce palais consulaire, devenu palais impérial, qu'auraient été décidées certaines grandes réformes, constitués les grands corps, conçus des projets de conquêtes territoriales et rédigés les grands codes napoléoniens, y compris d'ailleurs une Constitution de la République helvétique alors sous

domination française, dite « Constitution de Malmaison ». On peut admirer, exposé au musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau, un tableau intitulé « *Napoléon 1<sup>er</sup> couronné par le temps, écrit le Code Civil* », peint en 1833. Le caractère emblématique et précurseur du jardin, de renommée internationale et labellisé « jardin remarquable » par le ministère de la culture, a également été retenu à l'appui de la décision de classement, compte tenu de son exceptionnelle collection botanique, de ses aménagements paysagers qui en font l'un des plus grands parcs préromantiques français.

Le périmètre du domaine national défini par le décret attaqué est assez complexe du fait du démembrement du large domaine – plus de 800 hectares – qu'avait constitué Joséphine de Beauharnais et de son lotissement partiel. Il comprend :

- en son centre, les terrains affectés au service à compétence nationale du musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau, incluant le château et une partie importante des jardins ;
- trois exclaves immédiatement attenantes : le mausolée du Prince impérial, construit en hommage au fils de Napoléon III et de l'impératrice Eugénie (BN n° 9), la parcelle dite de la « Mare aux Pigeons » (AZ n° 194, au sud-est) et la parcelle dite « Monte Maria » (AZ n° 1, au sud) ;
- au nord, un avant-parc, propriété de la commune de Rueil-Malmaison (constitué notamment des parcelles BO n°s 37, 38, 39, 98) ;
- tout à fait à l'est, un square public (le Parc du commandant Jacquot), détaché de la partie centrale du domaine (parcelles BS n°s 3,4, 5, 7, 8, 9, 261, 263, 264 et 265) ;
- à l'est également, le château de la « Petite Malmaison » qui appartient aujourd'hui à un propriétaire privé (BS n° 10) ;
- au sud, le domaine de Vert-Mont, propriété de la fondation Tuck, reconnue d'utilité publique, classée au titre des monuments historiques, qui faisait partie du Bois-Préau jusqu'en 1828 (parcelles AY n°s 3 et 4) et accueille des étudiants et des chercheurs.

Les associations requérantes critiquent la délimitation de ce domaine national en tant qu'elle exclut, en premier lieu, les 43 hectares du parc naturel des Gallicourts et les 200 hectares de la forêt domaniale de La Malmaison, gérés par l'ONF. Elles indiquent que ce parc et cette forêt, situés au sud-est du domaine et qui avaient été acquis par Joséphine de Beauharnais, sont aujourd'hui compris dans le périmètre d'une même zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et sont reliés par un sentier de grande randonnée. En ce qui concerne la forêt domaniale de la Malmaison, les requérantes rappellent également qu'elle abrite l'étang de Saint-Cucufa, dans le bois éponyme, à proximité duquel une vacherie, une laiterie et une maison de pâtre avaient été édifiées en 1804, et soulignent qu'il s'agissait d'un des principaux buts de promenade de Joséphine. Mais, vous le voyez, cette déambulation bucolique et la mise en exergue de l'intérêt que l'impératrice portait aux paysages ou à l'élevage nous éloignent de plusieurs kilomètres du domaine et, plus encore, nous éloignent beaucoup du lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation.

La requête conteste, en second lieu, l'exclusion d'une dizaine de parcelles privées, qu'elle qualifie de « *particulièrement stratégiques* », cadastrées section BO, situées dans le prolongement du jardin, *grosso modo* entre le château de la Malmaison et la Petite Malmaison, et que traverse la rivière anglaise, créée par Joséphine et agrémentée de rochers pris à Fontainebleau ainsi que de « fabriques » (un temple de l'Amour, une grotte de Saint-François et un bassin de la naumachie notamment). Il est certain que l'inclusion de ces

parcelles aurait permis de créer un ensemble immobilier d'un seul tenant et d'éliminer l'exclave orientale que constitue l'ensemble formé par la Petite Malmaison et le square public attenant. Mais il faut bien voir que cette rivière sinueuse, d'une part, serpente entre des demeures bourgeoises qui ne présentent elles-mêmes aucun intérêt patrimonial avéré et, d'autre part, ne se situe pas sur des parcelles autonomes qu'il serait facile d'isoler.

Si le régime des domaines nationaux a pour but de conserver l'intégrité d'ensembles immobiliers, on ne peut pas attendre de lui qu'il aboutisse à un remembrement d'anciens domaines démembrés au fil du temps et qui, comme ici, ont été lotis et dont la gestion est assurée par une association syndicale autorisée.

Nous pensons donc que vous pourrez rejeter la requête n° 469825, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir.

**6.3.-** Nous quittons La Malmaison pour le domaine national de Meudon qui est implanté pour l'essentiel sur le territoire de cette commune et, résiduellement, sur celui de la commune de Clamart (il s'agit d'une partie de la parcelle portant le « Tapis Vert », constituant la partie méridionale de la « Grande perspective »).

A la différence de la Malmaison, le château de Meudon n'a jamais été l'un des sièges du pouvoir royal ou du gouvernement. Il a été, néanmoins, le lieu de résidence d'un certain nombre de « hauts-fonctionnaires », pour utiliser des mots d'aujourd'hui (Abel Servien, surintendant des finances, le marquis de Louvois, surintendant des Bâtiments du Roi), qui aménagent un grand parc vers le sud comprenant cette fameuse Grande perspective préfigurant celle de Versailles, avec l'intervention attestée de Le Nôtre.

Le domaine devient une résidence de membres de la famille royale à partir de 1690. Il accueille Louis de France, dit Monseigneur ou le Grand Dauphin, l'un des enfants de Louis XIV et de Marie-Thérèse d'Autriche, né en 1661 et décédé au château de Meudon en 1711. Louis XVI, à son tour, y installe le jeune dauphin qui, lui aussi, décède en son château le 4 juin 1789. Napoléon 1<sup>er</sup> y loge le roi de Rome, son fils né en 1811 de son union avec Marie-Louise de Habsbourg-Lorraine, sa seconde épouse. Le roi Louis-Philippe y loge également son fils Ferdinand-Philippe d'Orléans. Sous le Second Empire, le domaine est mis à disposition du prince Jérôme, frère de Napoléon 1<sup>er</sup> et oncle de Napoléon III.

L'originalité du site, qui domine Paris, tient à sa vocation scientifique affirmée à la Révolution française. Le Comité de salut public y installe une fabrique d'explosifs. Le parc est transformé en champ de tir. Une partie du Château-Vieux est d'ailleurs détruite par une explosion et ce qu'il en reste sera démoli en 1803. Le Château-Neuf accueille quant à lui une fabrique de ballons dirigeables et une école d'aérostation. Après la destruction par incendie du Château-Neuf en 1871, une grande partie du bâtiment est rasée et la partie subsistante est transformée pour qu'y soit implanté un observatoire astronomique, rattaché à l'Observatoire de Paris

Le site voit aussi l'installation, en 1877, à l'emplacement du parc de Chalais, de l'Établissement central de l'Aérostation militaire de Chalais-Meudon, affecté au service du département de la Guerre. Le « hangar Y », premier hangar à dirigeable du monde, présenté à l'Exposition Universelle de 1878, est remonté sur le site. Il constitue un lieu d'innovation scientifique avec des applications militaires, notamment pendant la Première Guerre mondiale. Après la Seconde Guerre mondiale, il devient l'Office national d'Études et de

Recherches Aérospatiales (« ONERA »), établissement public scientifique et technique placé sous la tutelle du ministère de la défense.

Il convient enfin de signaler que, dans l'après-guerre, d'importants efforts sont accomplis pour rétablir la Grande Perspective, laquelle demeure l'atout patrimonial majeur du domaine de Meudon.

Le lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation résulte de ce passé composite : résidence royale et impériale sur le modèle des autres demeures royales d'Île-de-France, site naturel présentant un caractère paysager remarquable grâce à sa Grande Perspective, lieu d'expérimentations techniques et scientifiques et centre de recherches en astronomie et aéronautique.

La délimitation qui a été retenue pour le domaine national de Meudon comprend les éléments architecturaux préservés des 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècles, incluant les aménagements paysagers d'André Le Nôtre ; comme le révèle le dessin du périmètre, tout en longueur dans un axe nord-sud, cette délimitation repose principalement sur la volonté de préserver la Grande Perspective, située de l'avenue du Château au nord jusqu'au bas du « Tapis Vert » au sud, à Clamart, en comprenant l'étang de Chalais, de forme hexagonale, et l'ensemble du petit parc.

Les associations requérantes critiquent ce périmètre pour deux motifs.

En premier lieu, elles contestent l'exclusion d'une parcelle de forme trapézoïdale de 4 874 m<sup>2</sup> qui se situe, au nord-ouest de l'étang de Chalais. Cet étang, situé dans l'axe de la Grande perspective, correspond à la parcelle cadastrée AO n° 1. Il appartient à l'Etat. Il est entouré par une parcelle cadastrée section AO n° 25, qui est également la propriété de l'Etat et qui supporte, dans sa partie orientale, le hangar Y, élément phare du patrimoine industriel francilien, dédié à la construction des premiers dirigeables.

Le décret attaqué précise, à la ligne du tableau des parcelles et espaces non cadastrés qui correspond à la parcelle AO n° 25 : *« Parcelle intégrée en totalité à l'exclusion d'une enclave trapézoïdale de 4 874 m<sup>2</sup> située sur le côté nord-ouest de l'étang de Chalais, à cheval sur les parcelles AO 1 et AO 25, définie par les limites suivantes : côté sud-ouest, par une ligne parallèle à la limite parcellaire en retrait de 9,50 mètres dans la parcelle ; côté nord-ouest par une ligne parallèle à la façade latérale sud du Hangar Y en retrait de 6,50 mètres par rapport au bâtiment ; sur le côté nord par une ligne parallèle à la berge nord de l'étang de Chalais en retrait de 6 mètres au nord ; sur le côté est par une ligne parallèle à la berge orientale de l'étang de Chalais en empiètement de 5 mètres sur l'étang. La surface retranchée à la parcelle AO 1 est donc de 549 m<sup>2</sup> sur 32 152 m<sup>2</sup> pour la parcelle entière ».*

Il est difficile de se convaincre du bien-fondé de cette exclusion.

Nous observons que la CNPA, dans sa séance du 20 janvier 2022, a émis le vœu que *« l'emprise détournée jouxtant le hangar Y soit intégrée au domaine national dans un second temps si elle ne peut l'être immédiatement, et qu'elle soit classée au titre des monuments historiques dès à présent si son intégration au domaine national est différée ».*

Nous relevons également que la portion exclue du périmètre du domaine national est prise, pour une partie, sur la parcelle AO n° 1 qui constitue l'étang de Chalais. Or il ne fait pas

de doute que ce bassin constitue un élément-clé de la Grande Perspective et il figure d'ailleurs, avec sa forme hexagonale bien reconnaissable, sur de nombreux tableaux et gravures.

Intégrer un morceau seulement du bassin de Chalais dans le périmètre du domaine national affecte manifestement la cohérence de cette délimitation.

En défense, la ministre de la culture invoque essentiellement des risques juridiques tenant aux engagements contractuels liant l'Etat et une entreprise privée (HY Immobilier) ayant procédé aux travaux de restauration et de mise en valeur du Hangar Y et s'étant vu concéder, dans le cadre d'un bail emphytéotique, le droit d'édifier et d'exploiter un restaurant situé en bordure du bassin, sous réserve de la réversibilité totale des bâtiments et constructions.

Si, en opportunité, nous pouvons comprendre une telle ligne de défense, qui met en avant le risque que de tels projets ne soient affectés par la règle d'inconstructibilité que nous avons rappelée, cette défense ne remet pas en cause l'idée que cette enclave trapézoïdale n'était pas dissociable du reste de l'ensemble immobilier.

Enfin, vous avez plusieurs fois jugé que les inconvénients susceptibles de résulter, pour les propriétaires intéressés, du classement d'un site sont, en droit, sans incidence sur la légalité de la décision (CE, 6<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> ssr, 31 mars 2004, *SA Blanchiment de Xonrupt et SCI des Lacs*, n<sup>os</sup> 247924, 248202, 247925 et 248201, T. p. 774 ; CE, 6<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> ssr, 22 octobre 2003, *Commune de la Rochette*, n<sup>o</sup> 248095, T. p. 953).

En second lieu, les sociétés requérantes contestent l'exclusion du périmètre de la partie nord du parc de Chalais affectée au ministère des armées et où se trouvent les bâtiments de l'ONERA. Il s'agit de la parcelle cadastrée AO n<sup>o</sup> 18.

Il est vrai que la singularité du site de Meudon, en tant que lieu de découvertes, d'innovations et d'expériences scientifiques, industrielles et techniques, a justifié, du moins pour partie, la décision de classement en tant que domaine national. Il y aurait ainsi une forme de logique à inclure dans le périmètre du domaine de Meudon l'ensemble des vestiges de cette histoire, alors que certains de ces vestiges, comme le hangar Y, la rotonde historique de la table équatoriale et les petites coupoles des télescopes encadrant l'allée Dauphine y ont d'ailleurs été inclus.

Toutefois, d'une part, on ne peut que constater que cette logique n'avait rien de systématique, le décret attaqué ayant exclu certaines enclaves correspondant à des installations du campus de l'Observatoire, sur la parcelle E n<sup>o</sup> 143, sans que ces exclusions ne soient contestées devant vous.

On peut également relever que la CNPA n'a pas émis le vœu que les dépendances de l'ONERA intègrent, immédiatement ou plus tard, le périmètre du domaine national.

L'intérêt patrimonial des bâtiments en cause est par ailleurs variable. Si certains sont classés au titre des monuments historiques, comme la grande soufflerie aérodynamique et les anciens bureaux du colonel Renard, il s'agit, pour d'autres, de hangars ou de bureaux bien plus classiques.

Enfin, ces bâtiments ne sont pas situés dans l'axe de la Grande Perspective dont ils n'ont jamais constitué un élément.

Il nous semble donc que c'est sans erreur qu'ils ont été écartés du périmètre retenu.

**6.4.-** Nous terminons ce tour des domaines nationaux des Hauts-de-Seine par le domaine national de Saint-Cloud dont certaines portions se situent sur le territoire des communes de Marnes-la-Coquette, Ville-d'Avray et Sèvres.

Le classement est fondé sur la circonstance que ce domaine, à l'embellissement duquel Le Nôtre et Hardouin-Mansart ont participé, a fait partie du domaine de la couronne. Dès après la chute de la monarchie, le 16 floréal an II (5 mai 1793), la Convention nationale décrète que le parc et le château de Saint-Cloud seront « *conservés et entretenus aux dépens de la République pour servir aux jouissances du peuple* ».

En outre, ce domaine est intimement lié à l'histoire politique de la France.

C'est en effet depuis Saint-Cloud, où Napoléon Bonaparte élira résidence, qu'est préparé le coup d'Etat du 18 brumaire, qui met fin au Directoire et marque le début du Consulat. A cette occasion, le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens sont réunis au château. C'est au château, dans la galerie d'Apollon, que Napoléon Bonaparte est proclamé empereur le 18 mai 1804. Sous la Restauration, c'est encore à Saint-Cloud que Charles X signe, le 25 juillet 1830, les ordonnances qui seront à l'origine des « Trois glorieuses ». C'est toujours à Saint-Cloud que Louis-Napoléon Bonaparte se fait à son tour proclamer empereur, en 1852. Et c'est enfin à Saint-Cloud qu'est signée, le 17 juillet 1870, la déclaration de guerre à la Prusse par Napoléon III, qui provoquera la chute du Second Empire et l'avènement de la Troisième République, le château étant détruit par un incendie en 1870 avant d'être rasé en 1892.

Les associations requérantes critiquent le périmètre retenu par le décret attaqué sur quatre points.

Elles déplorent tout d'abord l'absence d'inclusion des étangs de Ville-d'Avray, dits étangs de Corot, du nom du peintre qui les aimait beaucoup et les a souvent peints. Ces étangs servaient de réservoirs aux jeux d'eau du parc de Saint-Cloud, auquel ils demeurent reliés par un réseau hydraulique souterrain dont on apprend, dans le dossier, qu'il est encore fonctionnel. Il s'agit de deux étangs contigus, le Vieil Etang, qui est un étang naturel, à l'ouest, et l'Etang Neuf, qui est artificiel, à l'est. Ces plans d'eau ont fait l'objet d'un aménagement spécial (barrages et autres ouvrages d'art) afin d'alimenter en eau le domaine national. Ils constituent aujourd'hui la propriété de l'Etat et sont affectés au Centre des monuments nationaux.

Nous n'hésitons pas à vous proposer d'annuler le décret en tant qu'il n'inclut pas ces étangs, situés sur les parcelles AK n° 67 et AK n° 63, alors même que leur inclusion dans le périmètre du domaine national de Saint-Cloud aurait pour effet d'intégrer à ce domaine des éléments qui ne sont pas situés dans son prolongement direct mais se situent à environ 2 kilomètres de distance – il s'agirait donc d'une exclave.

Vous remarquerez en effet que l'étude d'impact de la loi du 7 juillet 2016 ayant créé le régime des domaines nationaux avait souligné que « *certaines domaines nationaux comportent*



*des dispositifs hydrauliques, véritables chefs d'œuvre du patrimoine technique de l'époque moderne (Versailles, Fontainebleau, Saint-Cloud) ». Les étangs de Ville-d'Avray étaient ensuite cités : « De même, si le réseau sud (Ville-d'Avray) du domaine national de Saint-Cloud continue d'alimenter le domaine national et ses jeux d'eau, des études ont été conduites en vue de la reconnexion de la branche nord (étangs de la Marche) coupée au XIXe siècle. L'enjeu environnemental représenté par la préservation des domaines nationaux est donc de toute première importance ».*

Il apparaît également que les membres de la CNPA y compris la représentante du Centre des monuments nationaux qui en assure la gestion, se sont montrés particulièrement favorables à l'intégration des étangs de Corot en tant qu'éléments historiques du réseau hydraulique du domaine de Saint-Cloud.

Devant vous, la ministre de la culture se borne à mentionner les travaux de restauration et de sécurisation dont font l'objet les deux étangs, tout en faisant valoir que leur intégration au domaine a été « reportée » « pour se donner le temps de mener les études de géométrie nécessaires », ce qui est une manière de ne pas contester la légitimité de l'inclusion de ces étangs dans le domaine national de Saint-Cloud.

C'est également à juste titre, selon nous, que les requérantes critiquent l'absence d'inclusion du pavillon de Breteuil.

Il s'agit d'un Trianon conçu par Philippe d'Orléans, frère de Louis XIV, inauguré par ce dernier et remanié à plusieurs reprises, notamment au 19<sup>ème</sup> siècle, et qui accueille, de longue date, le Bureau international des poids et mesures, organisation intergouvernementale chargée d'assurer l'uniformité des mesures.

Le BIPM est l'une des plus anciennes organisations internationales existantes. Elle a été créée par la Convention du Mètre signée à Paris le 20 mai 1875. Elle s'est installée à Saint-Cloud dès cette époque, même si un accord de siège n'a été conclu entre la France et le Comité international des poids et mesures que le 25 avril 1969. La ratification en a été autorisée par la loi n° 70-469 du 5 juin 1970 et l'accord a été publié par le décret n° 70-820 du 9 septembre 1970.

Le pavillon de Breteuil est le lieu de conservation du mètre-étalon.

Il ne fait en vérité de doute pour personne que – et d'ailleurs la ministre de la culture le reconnaît clairement dans son mémoire en défense – si le pavillon de Breteuil n'avait pas été concédé à cette organisation internationale, ce bâtiment aurait été intégré dans le domaine national de Saint-Cloud.

Les représentations cartographiques font apparaître que son exclusion crée une véritable enclave dans le périmètre du domaine, tout à fait au sud-est de celui-ci.

On lit, dans l'avis de la CNPA que le président de cette commission a indiqué que « son exclusion est due à son statut de siège du Bureau international des poids et mesures, organisation intergouvernementale, non soumise à la législation nationale ».

Figure également au dossier un courrier du directeur du BIPM, M. Martin Milton, du 14 janvier 2022, qui rappelle que le Pavillon de Breteuil « situé dans le domaine national de

*Saint-Cloud, sert de siège à l'Organisation »* et indique que « *toute mesure (...) prise, relative au nouveau projet de délimitation, ne saurait remettre en cause le droit du BIPM de procéder dans le futur à la construction de bâtiments ou immeubles nécessaires à l'activité du BIPM* ». La CNPA a donné un avis favorable à l'intégration du pavillon de Breteuil « *en fonction des négociations avec les institutions concernées* ».

Nous pensons toutefois que c'est par un excès de prudence juridique et/ou diplomatique, et donc par une erreur de droit, que ce pavillon a été exclu du périmètre du domaine national.

Certes, l'article 2 de l'accord de siège du 25 avril 1969 stipule : « *Le siège du Bureau comprend les terrains concédés à celui-ci par la République française dans l'enceinte du domaine national de Saint-Cloud, ainsi que les bâtiments construits ou qui viendraient à être construits sur lesdits terrains* ».

Il est exact, par ailleurs, que le second alinéa de l'article L. 621-37 du code du patrimoine prévoit l'inconstructibilité des parties des domaines nationaux appartenant à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics, sous réserve d'une liste limitative d'exceptions.

Toutefois, les stipulations de l'article 2 de l'accord de siège ne sauraient être interprétées comme garantissant au CIPM un droit inconditionnel de construire sur les terrains qui lui sont concédés par l'Etat à l'intérieur du domaine national de Saint-Cloud, sans aucun égard pour la législation de l'Etat hôte.

D'une part, nous pensons que les stipulations de l'article 2 ont d'abord pour objet de déterminer ce que comprend exactement le « *siège* » de l'organisation, au sens et pour les besoins de l'application de l'accord de siège : à savoir les bâtiments déjà construits qui lui sont concédés et ceux qui viendraient à être construits postérieurement à la signature de l'accord.

Cette définition est en effet utile pour déterminer la portée exacte des privilèges et immunités reconnus au CIPM, lesquels incluent, ainsi que le prévoit l'article 3, paragraphe 1, l'inviolabilité du siège de cette organisation internationale<sup>9</sup>, immunité d'exécution dont la portée est absolue et dont la mise en œuvre permettrait le cas échéant de rechercher la responsabilité sans faute de l'Etat (CE, Section, 14 octobre 2011, *Mme Saleh et autres*, n<sup>os</sup> 329788, 329789, 329790 et 329791, p. 473 ; Cass., 1<sup>ère</sup> Civ., 25 mai 2016, *Société Banque des Etats d'Afrique centrale (BEAC) c/ M. Pourcin*, pourvoi n<sup>o</sup> 15-18.646, Bull. 2016, I, n<sup>o</sup> 120).

D'autre part, la référence aux bâtiments qui « *viendraient à être construits* » s'entend nécessairement et exclusivement des bâtiments qui seraient, le cas échéant, légalement construits, compte tenu des règles de construction et d'urbanisme en vigueur.

Nous croyons en effet que le droit français s'applique à l'intérieur du siège du BIPM, dès lors qu'aucune stipulation de l'accord de siège n'en écarte expressément l'application.

---

<sup>9</sup> Selon l'article 3 de l'accord : « *1. Le siège du Bureau est inviolable. Les agents ou fonctionnaires de la République française ne pourront y pénétrer pour exercer leurs fonctions officielles qu'avec le consentement ou sur la demande du directeur du Bureau ou de son délégué. / 2. Le Bureau ne permettra pas que son siège serve de refuge à une personne poursuivie à la suite d'un crime ou d'un délit flagrant ou objet d'un mandat de justice, d'une condamnation pénale ou d'un arrêté d'expulsion émanés des autorités françaises compétentes* ».

Nous observons que la question s'est déjà posée, par le passé, de l'application du droit français, dans le cas où une organisation internationale, sujet de droit international public, entreprend de construire un immeuble devant constituer son siège en France. Ainsi, lorsque l'UNESCO a construit son siège à Paris, place de Fontenoy, sur des terrains appartenant à l'Etat (il s'agissait de terrains qui abritaient des installations militaires détruites avant qu'ils ne soient affectés au ministère des affaires étrangères pour être donnés à bail emphytéotique à l'UNESCO<sup>10</sup>), les règles de construction se sont appliquées normalement, comme l'indiquent les résolutions de la conférence générale de cette organisation<sup>11</sup>, alors même l'accord de siège signé à Paris le 2 juillet 1954<sup>12</sup> comporte les mêmes stipulations selon lesquelles « *Le siège permanent de l'Organisation (ci-après désigné par l'expression « le siège ») comprend les terrains définis et délimités à l'annexe A au présent accord, ainsi que tous bâtiments construits ou qui viendraient à être construits sur lesdits terrains* ».

C'est, par analogie, la même chose pour le droit du travail français qui est applicable aux salariés d'une ambassade étrangère en France (cf. les faits de l'affaire *Mme Saleh et autres*).

Comme le retient la doctrine internationaliste, les « *compétences relatives au siège respectent les limites habituelles des compétences des organisations [internationales] : elles sont fonctionnelles, c'est-à-dire en l'espèce limitées aux exigences du bon fonctionnement de l'organisation ; elles ont un caractère limité, puisqu'elles sont fondées sur un accord ou sur une coutume ; elles ne portent pas atteinte à la souveraineté territoriale de l'État, car le siège n'est pas une enclave bénéficiant de l'extraterritorialité* »<sup>13</sup>.

Nous croyons donc que la République française, en tant qu'Etat souverain disposant d'une compétence normative pleine et entière, demeure libre de faire évoluer les règles de construction s'appliquant y compris à des emprises foncières concédées ou louées à des organisations internationales ou à des Etats étrangers et que la seule question qui pourrait le cas échéant se poser est celle de la capacité juridique de la France à faire sanctionner une éventuelle construction illégale qui serait réalisée par le BIPM sur les terrains concédés, au regard de l'immunité d'exécution dont jouit cette organisation.

Par conséquent, intégrer le Pavillon de Breteuil dans le périmètre du domaine national de Saint-Cloud n'aurait pas conduit pas la République française à méconnaître l'accord de siège conclu avec le CIPM ni le principe *pacta sunt servanda*, selon lequel les traités doivent être exécutés de bonne foi.

Nous pensons donc que le décret doit être annulé dans cette mesure également.

En revanche, nous vous invitons à écarter les moyens qui critiquent l'exclusion de l'édifice dit du « Grand Commun », ancien couvent des Ursulines sous l'Ancien Régime ayant ensuite servi de commun au château de Saint-Cloud puis de lieu où a été conservé, pendant près d'un siècle, le « Double du grand livre de la dette publique ».

---

<sup>10</sup> cf. J. Salmon, *Quelques remarques sur l'installation du siège de l'U.N.E.S.C.O. à Paris*, AFDI, vol. 4, 1958, pp. 453-465.

<sup>11</sup> Cf. annexe de la résolution n° 29 de la 7<sup>ème</sup> session de la conférence générale, 1952, pp 103-105.

<sup>12</sup> Journal officiel du 17 janvier 1956, p. 625.

<sup>13</sup> Daillier P., Nguyen Quoc Dinh, Pellet A., Forteau M., Daillier F., Miron A., *Droit international public*, juill. 2022, Lextenso, n° 542. V. également *La France et les Organisations Internationales*, sous la direction de G. Cahin, F. Poirat, S. Szurek, Editions A. Pedone, Paris 2014, article « *Les accords de siège conclus par la France* », par B. Taxil, p. 54 et s. notamment.

Ce bâtiment, situé au nord du domaine national, en est séparé par les (si nous comptons bien) six voies de l'autoroute A13, ce qui permet d'écarter une critique fondée sur la cohérence topographique.

Si la dette publique est, sans doute, un sujet de préoccupation ayant persisté dans le temps, le fait que le double du grand livre de la dette publique ait été conservé dans ce bâtiment ne suffit pas à justifier un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation.

De même et enfin, nous vous invitons à écarter les moyens qui critiquent l'exclusion de l'ancienne caserne Sully, située en front de Seine, au nord-est du domaine, dont la propriété a été transférée par l'Etat au département des Hauts-de-Seine et qui a vocation à accueillir le futur musée du « Grand Siècle », en cours de travaux.

Si ce grand bâtiment en forme de « L » a été édifié, entre 1825 et 1827, afin de servir de lieu de casernement pour les Gardes du corps de Charles X, il apparaît qu'il a été rétrocédé au ministère de la guerre très peu de temps après, dès 1834, pour être transformé en caserne. L'hésitation est bien sûr permise mais nous avons eu du mal à nous convaincre qu'il aurait, par lui-même, un lien exceptionnel avec l'histoire de la Nation.

L'intérêt architectural de la caserne est par ailleurs modeste et, sauf erreur, ce bâtiment n'est d'ailleurs pas classé au titre des monuments historiques.

Enfin, sa situation par rapport à l'ensemble immobilier, aux confins nord-est du domaine, sur une parcelle en triangle attenante à l'autoroute A13, en contrebas du plateau, ne commande pas absolument, au nom de la cohérence de l'ensemble immobilier classé, de l'inclure dans le périmètre du domaine national.

Avant de conclure nous signalons que l'association Sites et Monuments n'a pas présenté de conclusions à fin d'injonction, mais les dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative vous permettent de prescrire d'office une mesure d'exécution dans un sens déterminé, assortie le cas échéant d'un délai d'exécution. Il est vrai que les parties n'ont pas été invitées à débattre de cette question mais il nous semble que, dès lors qu'est demandée au juge l'annulation d'un acte administratif « en tant que ne pas », dans la veine, toutes choses égales par ailleurs, de la jurisprudence *Vassilikiotis* (CE, Assemblée, 29 juin 2001, n° 213229, p. 303), la perspective ou l'éventualité que le juge tire les conséquences de l'annulation qu'il est susceptible de prononcer en précisant les obligations que comporte, pour l'Etat, cette annulation partielle, est nécessairement dans les débats, et ne saurait par suite surprendre les parties.

PCMNC :

- à l'annulation du décret n° 2022-906 du 17 juin 2022 complétant la liste de l'article R. 621-98 du code du patrimoine et délimitant le périmètre de domaines nationaux en tant qu'il n'inclut pas, d'une part, dans le périmètre du domaine de Saint-Cloud, le pavillon de Breteuil et les étangs de Ville-d'Avray et, d'autre part, dans le périmètre du domaine de Meudon, l'enclave trapézoïdale de 4 874 m<sup>2</sup> située sur le côté nord-ouest de l'étang de Chalais, à cheval sur les parcelles cadastrées section AO n° 1 en° 25 ;
- à ce que, en conséquence de cette annulation partielle, il soit enjoint au Premier ministre de prendre, dans un délai raisonnable qui ne saurait être supérieur à six mois à compter de la notification de la décision du Conseil d'Etat, les mesures ayant pour objet d'inclure ces dépendances dans la liste des parcelles et espaces non cadastrés définissant, respectivement, le périmètre du domaine de Saint-Cloud et le périmètre du domaine de Meudon ;
- à ce que, dans l'affaire n° 469791, l'Etat verse une somme de 2 000 € aux associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

- au rejet du surplus des conclusions de la requête de l'association Sites et Monuments et autres enregistrée sous le n° 469791 et au rejet du surplus des conclusions de la requête de l'association Sites et Monuments enregistrée sous le n° 469820 ;
- enfin, au rejet des requêtes de l'association Sites et Monuments et autres enregistrées sous les numéros 469822 et 469825.